

PRÉMICES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

(extraits des cahiers du Chatefp n°1, octobre 1998)

Les avatars de l'administration chargée du commerce

Sous l'Ancien régime, il existait des inspecteurs des manufactures, créés par Colbert, puis un Conseil du commerce ainsi que des intendants du commerce. Ces instances, jusqu'à la veille de la Révolution, surveillaient les manufactures et les corporations et réglaient, non seulement les questions commerciales, mais aussi les conditions d'emploi et de travail, ainsi que les conflits.

Sous la Révolution, l'administration du commerce et de l'industrie est réunie au ministère de l'intérieur avec l'agriculture, les haras, les subsistances et la statistique (lois des 27 avril et 25 mai 1791). La loi du 12 germinal an II supprime les ministères et attribue les services du commerce à la commission des approvisionnements. Puis la loi du 10 vendémiaire an IV rétablit le ministère de l'intérieur, tel qu'il était en 1791.

Sous le premier empire, les décrets des 22 juin 1811 et 19 janvier 1812 créent un ministère des manufactures et du commerce, supprimé et réuni au ministère de l'intérieur par décret du gouvernement provisoire du 5 avril 1814.

Les ordonnances royales des 4 et 22 janvier 1828 rétablissent l'autonomie du *département du Commerce et des Manufactures*. Celui-ci comporte trois divisions chargées respectivement du commerce intérieur et des manufactures, du commerce extérieur et, innovation notable, de la Statistique industrielle et commerciale. Ce dernier service possède des agents dans les départements formant un véritable corps d'inspection chargé de toutes les missions que le Ministre juge nécessaires de lui confier. On peut y voir une préfiguration de l'INSEE.

L'existence de ce département ministériel sera de courte durée, puisque ses services seront replacés sous l'autorité du ministre de l'intérieur le 28 août 1829. L'ordonnance du 17 mars 1831 crée un ministère du commerce et des travaux publics. Le 6 avril 1834, un ministère du commerce distinct est institué.

Réuni successivement à l'agriculture et aux travaux publics de 1836 à 1839, à l'agriculture seule de 1839 à 1852, à l'intérieur et à l'agriculture de 1852 à 1853, puis à nouveau à l'agriculture et aux travaux publics de 1853 à 1869, le ministère du commerce ne constitue un département propre que le 14 novembre 1881, date à laquelle il se sépare définitivement de l'agriculture.

En 1852 étaient apparues pour la première fois les termes ou expressions :

- * Statistique générale de la France ;
- * industrie (dans son sens moderne) ;
- * police sanitaire industrielle ;
- * législation commerciale.

Le ministère prend le nom de ministère du commerce et de l'industrie lorsque le décret du 7 janvier 1886 étend ses attributions. Le décret du 20 novembre de la même année lui rattache le service des syndicats professionnels, jusqu'alors relevant du ministère de l'intérieur. Par contre, le service de l'hygiène publique (ex bureau sanitaire du ministère de l'agriculture) lui sera enlevé en 1889 (décret du 5 janvier 1889) et constituera un élément de la nouvelle direction de l'assistance publique et de l'hygiène du ministère de l'intérieur. Le ministère du commerce se compose alors des deux directions traditionnelles, à savoir celle du commerce intérieur et celle du commerce extérieur, ainsi que d'une direction de la comptabilité et de la statistique.

Dans les années qui suivent, seront rattachés temporairement à ce département ministériel l'administration centrale des colonies (à trois reprises entre 1891 et 1894) et plus durablement les postes et télégraphes*.

* Le service des postes et télégraphes, constitué en régie financière par le décret du 15 juin 1887, est rattaché au ministère du commerce par le décret du 5 janvier 1889, mais cette régie dispose d'une autonomie fonctionnelle.

***Départements ministériels ayant eu en charge le commerce,
l'industrie et le travail du 22 juin 1811 au 25 août 1906***

Intitulé	date
Ministère des manufactures et du commerce	juin 1811 - avril 1814
Ministère des finances, du trésor, des manufactures et du commerce	3 - 5 avril 1814
Ministère de l'intérieur	avril 1814 - janvier 1828
Conseil supérieur du commerce et des colonies	4 - 20 janvier 1828
Ministère du commerce et des manufactures	janvier 1828 - août 1829
Ministère de l'intérieur	août 1829 - mars 1831
Ministère du commerce et des travaux publics	mars 1831 - avril 1834
Ministère du commerce	avril 1834 - février 1836
Ministère du commerce et des travaux publics	février - septembre 1836
Ministère des travaux publics, de l'agriculture et du commerce	septembre 1836 - mai 1839
Ministère de l'agriculture et du commerce	mai 1839 - janvier 1852
Ministère de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce	janvier 1852 - juin 1853
Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics	juin 1853 - juillet 1869
Ministère de l'agriculture et du commerce	juillet 1869 - novembre 1881
Ministère du commerce et des colonies	novembre 1881 - janvier 1882
Ministère du commerce	janvier 1882 - janvier 1886
Ministère du commerce et de l'industrie	janvier 1886 - mars 1889
Ministère du commerce, de l'industrie et des colonies	mars 1889 - mars 1892
Ministère du commerce et de l'industrie	mars 1892 - janvier 1893
Ministère du commerce, de l'industrie et des colonies	janvier 1893 - mars 1894
Ministère du commerce et de l'industrie	20 - 24 mars 1894
Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes	mars 1894 - mars 1906
Ministère du commerce, de l'industrie et du travail	mars - octobre 1906

Vers l'institutionnalisation du travail

La Révolution de 1848 a marqué une étape importante vers l'institutionnalisation du travail.

Dans les années précédentes, vers 1840, Louis Blanc¹, qui s'était fait remarquer par sa récente publication *L'organisation du travail*, proclamait à la chambre :

*Vous avez un ministère de la guerre, il vous faut un ministère de la paix, et le ministère de la paix c'est le ministère du progrès et du travail. (...) Je dis que la création de ce ministère est une chose absolument nécessaire et pressante, parce que la situation est terrible.*²

L'un des premiers événements fut, le 25 février, la manifestation des ouvriers, partisans de Louis Blanc, demandant l'organisation du travail, avec des bannières réclamant la création d'un ministère du travail.

¹ Homme politique, historien et journaliste, fils d'un inspecteur des finances du roi Joseph Bonaparte. Il fonda le journal *La revue du progrès* et il publia en 1841 un violent pamphlet contre la monarchie de juillet *Histoire de dix ans*. Membre du gouvernement provisoire au cours des journées de février 1848, il a affirmé au sein de la Commission du Luxembourg le droit au travail de chaque citoyen et proposé la formation d'ateliers sociaux (associations ouvrières de production, financées par l'Etat et dont les travailleurs percevraient un salaire égal). Son projet, déformé par le gouvernement, donna naissance aux Ateliers nationaux dont la fermeture provoqua les journées révolutionnaires de juin 1848. Considéré comme responsable, il émigra en Angleterre jusqu'à la chute du Second Empire (sept. 70). Député d'extrême gauche à l'Assemblée nationale (1871-1876), il prit position contre la Commune de Paris en 1871. Il a écrit une *Histoire de la Révolution française*.

² Cité par Isabelle Lespinet : *L'Office du travail 1891-1914* - (Thèse de doctorat - P.65. 1997 - Université de Paris X).

Le 28 février, le gouvernement provisoire créait la *Commission du gouvernement pour les travailleurs*, dite *Commission du Luxembourg*. Il s'agissait en fait d'un organe de consultation et d'arbitrage qui fut dissout dès le mois de mai. Mais ce fut la première formation gouvernementale chargée spécifiquement des problèmes du travail.

Cette commission était présidée par Louis Blanc lui-même.

Au même moment, sous l'impulsion de Victor Considérant³, une pétition, parue dans la *Démocratisation Pacifique* et adressée au gouvernement provisoire, réclame la création d'un *ministère du progrès* qui aura pour mission de *préparer l'organisation du travail déjà promise et de réaliser toutes les légitimes espérances du peuple*. Une seconde pétition, similaire, intervient le 10 mars suivant.

Si la II^e République prit des initiatives dans le domaine social (ateliers nationaux, fixation de la durée maximale de travail⁴), elle ne donna pas suite à cet appel. Les journées de juin marquèrent la fin des réformes. Si le 25 février, les ouvriers avaient reçu le droit de "*s'associer entre eux pour jouir du bénéfice de leur travail*", le décret du 5 décembre rétablit le délit de coalition qui ne fut aboli qu'en 1864.

Durant la Commune, les insurgés créèrent le 26 mars 1871 une commission du travail, de l'industrie et des échanges dont les attributions à vocation sociale et économique traduisent l'esprit révolutionnaire du moment.

L'écrasement de la Commune, la déportation ou la dispersion des militants marquent le début de la nouvelle période républicaine. Le progrès social reste très lent et seules les sociétés de secours mutuel continuent à se développer. Avec l'amnistie des condamnés de la Commune en 1880, on assiste à une reconstitution du mouvement ouvrier dont les progrès seront freinés par l'origine rurale de nombreux travailleurs et par les querelles de tendance du socialisme français.

Cependant se mettent en place les éléments d'une législation sociale plus moderne, et comme dans de nombreux pays, la création d'un ministère du travail est en même temps évoquée.

Jules Ferry, en 1884, dans un discours très remarqué, met l'accent sur l'absence de politique sociale en France et la nécessité d'une nouvelle démarche s'appuyant sur le mouvement mutualiste et syndicaliste. Waldeck-Rousseau⁵ fait voter le 21 mars 1884 la loi qui porte son nom et qui donne aux salariés et aux employeurs le droit de s'organiser librement pour l'étude et la défense de leurs intérêts et reconnaît à ces groupements la personnalité civile et le droit de consacrer leurs ressources à des oeuvres professionnelles.

Une loi contestée par les syndicats eux-mêmes

La loi de 1884 n'a pas produit les effets attendus en ce qui concerne la reconnaissance du collectif ouvrier. Elle reconnaissait l'existence des syndicats mais ne leur conférait aucune représentativité ni auprès des employeurs ni auprès des pouvoirs publics. Et elle fut mal accueillie par les syndicalistes qui réclamaient pourtant depuis longtemps le libre exercice du droit imprescriptible de réunion et d'association. Et surtout cette oeuvre de police et de réaction (sic) obligeait les syndicats constitués à se soumettre à la formalité, jugée scélérate, du dépôt de statuts et des noms des responsables auprès des préfetures.

En 1886, on comptait 280 syndicats "légaux" et 587 non enregistrés officiellement. Griffuelhes, qui sera secrétaire général de la CGT de 1901 à 1909 résumait la situation en ces termes : "en dehors du patronat et contre lui, en dehors du gouvernement et contre lui, le mouvement syndical doit se développer et agir".

³ Philosophe, il précisa la notion de droit au travail qui inspira l'idéologie socialiste de 1848. Il adhéra à la 1^{ère} Internationale et participa à la Commune.

⁴ Décret du 2 mars 1848, loi du 9 septembre 1848

⁵ Ministre de l'intérieur de 1881 à 1882 et de 1883 à 1885. Il sera ensuite président du conseil et ministre de l'intérieur et des cultes de 1899 à 1902.

Réticences soulevées par la création d'un ministère du travail

C'est le 16 novembre 1886 que Camille Raspail¹ dépose un premier projet de loi de création d'un ministère du travail, dont il définit ainsi les missions :

"Etudier et élaborer des projets de loi sur les questions suivantes :

1° La législation du travail

2° L'organisation du travail

3° La colonisation de l'Algérie et de la Tunisie

4° Les réformes se rattachant au travail : syndicats, associations, conseils de prud'hommes, sociétés de secours mutuels, de retraites pour la vieillesse, et les invalides du travail.

5° Enfin, une direction spéciale pour renseigner et faire connaître entre eux les chantiers qui auraient besoin de travailleurs, et les travailleurs qui seraient sans ouvrage.

Malheureusement, la commission d'initiative parlementaire émet un avis défavorable à l'égard de ce projet, invoquant les raisons suivantes :

"Les réformes ne viennent jamais des bureaux des ministères, mais, au contraire, elles les ont pour adversaires. Ils sont les gardiens vigilants de la routine administrative et les ennemis nés des réformes économiques et sociales."

Il existerait de nombreux inconvénients à ce projet pour l'industrie, le commerce et le travail, invoque-t-on également. On n'organise pas plus le travail qu'on ne décrète la prospérité publique.

Un autre argument n'est pas non plus sans impressionner les députés, à savoir le coût engendré par les frais de fonctionnement d'un nouveau ministère, mais il ne s'agit là probablement que d'un prétexte.

Le rapport de la commission s'achève ainsi :

"Dans ces conditions, j'ai l'honneur de vous proposer de ne pas prendre en considération la résolution de M. Raspail, dans l'intérêt de nos finances aussi bien que dans l'intérêt des travailleurs : ceux-ci trouveront dans l'initiative parlementaire des moyens beaucoup plus efficaces et surtout beaucoup plus prompts d'améliorer leur situation si digne d'intérêt que dans l'initiative du gouvernement, fut-il secondé par les bureaux d'un ministère du travail."²

Le 3 mai 1890, Raspail présente un nouveau projet toujours sans succès. Il connaîtra un troisième échec en 1891. En effet, aux yeux d'une majorité peu soucieuse du progrès social, un ministère du travail paraissait devoir être une structure encombrante et pesante, car trop active. Ne valait-il pas mieux apporter aux revendications ouvrières des réponses au coup par coup ?

Une autre proposition de loi, d'origine radicale³, préconisait la création d'un **Conseil supérieur du travail**.

Pour faire vite et déjouer les oppositions du parlement, Jules Roche⁴, ministre du commerce dans le gouvernement Freycinet⁵ choisit la voie réglementaire. Le décret du 22 janvier 1891 institua le Conseil supérieur du travail dont les membres furent rapidement désignés⁶.

Le rapport établi à l'intention du président de la République justifiait ainsi sa création :

Ce conseil supérieur sera essentiellement un instrument d'étude pour examiner les projets et pour préparer les solutions sur lesquelles le Parlement aura à se prononcer ; il est destiné à fournir d'une

¹ - Fils de François, le grand Raspail, il fut député radical-socialiste du Var de 1885 à 1889, groupe animé par Clémenceau. Ses opinions républicaines et radicales sont aussi vives que ses idées égalitaires et antimonarchiques. Il n'a pas ménagé à la chambre ses efforts pour exprimer ses opinions sociales avancées, obsédé par les inégalités entre patrons et ouvriers. Il est né et mort à Paris (1827-1893).

² - Tournerie - *Le ministère du travail : origine et premiers développements* - Ed. Cujas 1991 p.77 et suivantes (cet ouvrage a beaucoup inspiré une partie de ce chapitre)

³ - Proposition de Gustave Mesureur, déposée en 1890 et reprenant une idée défendue en 1886 au congrès constitutif de la fédération nationale des syndicats.

⁴ - Député de l'union républicaine, ministre du commerce, de l'industrie et des colonies du 17 mars 1890 au 8 mars 1892 ; le domaine du travail et les syndicats étaient sous sa responsabilité.

⁵ -Président du conseil et ministre de la guerre du 17 mars 1890 au 26 février 1892.

⁶ - Voir texte en annexe

manière également rapide et sûre les renseignements concernant les questions ouvrières qui ne pouvaient être obtenus qu'au prix d'enquêtes longues et coûteuses dont les résultats ne répondaient pas à l'effort déployé. (...) Ce conseil pourrait -être composé pour un tiers de membres du Parlement et pour les deux autres tiers, en nombre égal, de patrons et d'ouvriers. Pour ces derniers, le choix porterait principalement sur des membres des conseils des prud'hommes, secrétaires généraux de syndicats, anciens délégués, etc...., c'est-à-dire sur des ouvriers déjà désignés par leurs camarades, par conséquent possédant leur confiance. (...) J'estime que ce conseil répondrait aux nécessités actuelles et serait un auxiliaire fécond pour mener à bien les projets de réforme que mon ministère a mission d'étudier.

Outre ses membres de droit, pour la plupart directeurs d'administration centrale, le Conseil supérieur du travail comprenait dans sa formation initiale :

- 14 parlementaires
- 6 personnes qualifiées
- 30 représentants des professions, répartis par moitié entre employés et salariés.

Les représentants de ces derniers n'étaient pas élus mais choisis par le gouvernement parmi les membres des conseils des prud'hommes, des syndicats ou d'autres personnes investies de la confiance de leur pairs de par les fonctions exercées.

Ce mode de désignation souleva les protestations des dirigeants ouvriers.

Ce régime fut très vite modifié, l'élection devenant le mode de désignation normale. Après plusieurs modifications, le décret du 14 mars 1903, modifié les 27 juin et 4 août 1904, fixa à 67 le nombre des membres du conseil, tous élus selon des modalités diverses à l'exception de deux personnes qualifiées.

Création de l' Office du travail

Les premiers travaux du Conseil supérieur du travail confortèrent la position des hommes politiques et des juristes, économistes, sociologues ou philanthropes favorables à la création d'un organisme capable de recenser et de gérer les données sociales, d'établir des statistiques et de fournir une base scientifique aux propositions de réforme.

Quelques mois après l'institution du Conseil, naquit l'Office du travail, créé par la loi du 20 juillet 1891. Le décret du 21 août 1891 signé par le Président Carnot fixa ainsi ses attributions :

Art.1er. L'Office du travail a pour mission de recueillir, de coordonner et de publier, dans les limites et conditions indiquées au présent décret, toutes informations relatives au travail, notamment en ce qui concerne l'état et le développement de la production, l'organisation et la rémunération du travail en France et à l'étranger, et d'effectuer tous travaux se rattachant à cet ordre d'idées qui lui seraient demandés par le ministre du commerce, de l'industrie et des colonies.

Art. 2. L'Office du travail constitue, au ministère du commerce, de l'industrie et des colonies, un service distinct, placé sous l'autorité immédiate du ministre ; il se divise en service central et service extérieur.

Ce rattachement au ministère du commerce était contraire au souhait de nombreux représentants du monde ouvrier qui auraient préféré qu'il dépende du ministère de l'intérieur, jugé moins sensible au discours patronal.

Un syndicaliste favorable à sa création, Auguste Keufer¹ indique dans quel esprit devra fonctionner l'Office :

¹ Typographe et secrétaire général de la fédération des travailleurs du livre de 1884 à 1920 ; il se proclame socialiste positiviste et il incarne dans la CGT le courant réformiste opposé à la direction dominée par les anarcho-syndicalistes.(Thèse I Lespinet P. 47).

Le Bureau (l'Office) du travail sera pour ainsi dire un instrument aux mains du Conseil Supérieur du travail, du législateur, des pouvoirs publics et des syndicats ouvriers. Il permettra de se rendre compte de la condition de la production, du mouvement économique de notre pays, et d'aboutir ainsi à une meilleure répartition des ouvriers sur le territoire.

Le chemin parcouru était important : au lieu de se contenter d'études doctrinales, on cherchait des solutions dans l'observation des faits positifs. L'Office du travail, pressenti depuis longtemps, répondait aux besoins de statistiques portant sur une population ouvrière croissante et à la volonté de situer les travailleurs dans leur milieu social, permettant ainsi de dégager une psychologie sociale en référence à des ensembles bien caractérisés.

Les études, qui seront nombreuses, permettront d'enrichir la connaissance du monde industriel et des différents milieux socioprofessionnels, ainsi que leurs organisations.

Au début, le rôle de l'Office sera modeste : il ne consistera qu'à rassembler les données statistiques et à les soumettre au conseil et au ministère du commerce et, dans une certaine mesure de les faire connaître au public, en particulier les syndicats.

La création de l'Office du travail en 1891 n'a pas modifié la structure du ministère du commerce dans la mesure où l'Office comporte une organisation autonome répondant à son objet propre, tel que défini par ce premier décret. Celui du 4 février 1892 fixe le cadre et les traitements du personnel de l'Office, lequel demeure une structure légère et le restera en dépit de la croissance sensible qu'il connaît entre 1892 et 1914. Entre ces deux dates, le personnel du service intérieur (administration centrale) passera de 17 à 30 agents et celui du service extérieur (enquêtes) de 3 à 7.

Les travaux et les enquêtes de l'Office du travail sont bien accueillis : les syndicats se servent de ses données dans leurs revendications, de même le gouvernement et le législateur lui-même deviennent capables d'appuyer projets et propositions de loi par un argumentaire efficace.

Mais l'Office du travail est également perçu dans le monde ouvrier comme *un contre-feu allumé par des radicaux soucieux de ménager la question sociale et les libéraux*. On lui reprochait de plus son rôle uniquement consultatif et trop didactique.

Comme bureau de renseignements et de publicité, il serait trop aristocratiquement composé pour être compétent.

Le développement de la législation du travail à partir de 1892 (lois de novembre 1892 et de juin 1893) entraînera très vite une réorganisation des autres directions du ministère : les attributions concernant le commerce sont regroupées en une direction, cependant que celles relatives au travail et à l'industrie relèvent d'une même direction.

1892 : une année importante : la première loi générale relative au travail des femmes et des enfants dans l'industrie et la mise en place de l'inspection du travail

La loi du 19 mai 1874 avait créé un corps d'inspecteurs divisionnaires du travail, dont l'effectif avait été porté à 21 par la loi du 17 février 1883. Ces inspecteurs divisionnaires, chargés de l'application de quelques lois relatives au travail, étaient théoriquement secondés par des inspecteurs départementaux, recrutés et rétribués par les conseils généraux.

Mais, en 1892, 20 départements seulement possèdent leur service d'inspection et les rapports hiérarchiques entre les deux catégories d'inspecteurs sont difficiles, car ceux qui exercent dans les départements sont plus enclins à obéir au conseil général qu'à leur supérieur divisionnaire. Et une telle situation n'a pas favorisé les rapports entre les départements et le ministère du commerce.

Durant toute la décennie 1880, est évoquée tant dans les milieux professionnels que dans les sociétés de pensée la création d'une inspection du travail efficace. Les assemblées parlementaires ou leurs commissions en débattent pendant 12 ans. C'est finalement dans le cadre de la première loi qui régleme d'une façon générale le travail des femmes et des enfants dans l'industrie qu'un service d'inspection du travail, composé en totalité d'agents de l'Etat, est créé et que sont définis ses pouvoirs

et ses attributions. La loi du 2 novembre 1892 ne sera adoptée qu'après des débats difficiles et plusieurs allers et retours entre la chambre des députés et le Sénat.

A sa création le service comporte 11 inspecteurs divisionnaires supervisant chacun une circonscription territoriale avec 92 inspecteurs ou inspectrices départementaux.

Outre leur tâche d'inspection et de contrôle, ils coopèrent en même temps directement avec l'Office du travail en établissant à son intention les statistiques des conditions de travail dans les établissements industriels dont ils sont chargés.

La loi du 9 avril 1898 sur la réparation des accidents du travail

La loi du 2 novembre 1892 instituant le corps de l'inspection du travail avait pris quelques dispositions concernant les règles d'hygiène et de sécurité applicables aux femmes et aux enfants, puis sans tarder ces dispositions très sommaires avaient été étendues par la loi du 12 juin 1893 à l'ensemble des salariés de l'industrie. Ainsi un régime de sanction pénale était mis en place mais rien n'existait sur le plan de la réparation.

Depuis de nombreuses années, les sociétés de secours mutuel avaient tenté de remédier aux misères résultants des incapacités professionnelles consécutives aux accidents du travail. Les salariés, leurs organisations syndicales et les sociétés de secours mutuel réclamaient une loi de généralisation.

La loi du 9 avril 1898 constitue le deuxième acte majeur de la fin du 19ème siècle. Avec elle, naît un second noyau institutionnel de l'administration du travail, constitué au sein du ministère du commerce et de l'industrie, la *division*, devenue très vite *direction de l'assurance et de la prévoyance sociales*.